Comisión de Hacienda
Carpetas Nos. 3081 y 3174 de 2009

Versión Taquigráfica N° 2000 de 2009

SISTEMAS DE COMPENSACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE PAGOS Y VALORES

Ver exposición

Normas para su regulación y supervisión

INSTITUTO NACIONAL DE CARNES

Ver exposición

Se le faculta a conceder quitas y a reducir recargos e intereses por mora para facilitar el cobro de multas

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 22 de abril de 2009

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Gonzalo Mujica.

MIEMBROS: Señores Representantes Alfredo Asti, Eduardo Brenta, Carlos González Álvarez, Oscar Groba e Iván Posada.

INVITADOS: Por el Banco Central del Uruguay: economistas Mario Bergara, Presidente; Jorge Gamarra, Director y contadores Daniel Artecona y Pablo Oroño, asesores del BCU, y contadora Adriana Arosteguiberry, asesora del MEF.

Por el Instituto Nacional de Carnes: doctor Alfredo Fratti, Presidente y doctora Ana María Amorin.

SEÑOR PRESIDENTE (Mujica).-Habiendo número, está abierta la reunión.

(Es la hora 10 y 42)

—— La Comisión recibe en la mañana de hoy una delegación del Banco Central del Uruguay integrada por el economista Mario Bergara, Presidente, el economista Jorge Gamarra, Director, por los contadores Daniel

Artecona y Pablo Oroño, asesores, y por la contadora Adriana Arosteguiberry, asesora.

En la mañana de hoy nos vamos a ocupar del anteproyecto de ley de compensación y liquidación de pagos y valores.

SEÑOR BERGARA.-Con gusto vamos a compartir nuestra visión acerca del anteproyecto de ley referido al sistema de pagos y valores. El Banco Central ha trabajado intensamente en este proyecto que forma parte de una visión y un enfoque integral de la modernización del sistema de pagos en Uruguay. Precisamente, en el marco de las definiciones básicas que tiene el anteproyecto consideramos al sistema de pago y liquidación de valores como mecanismos a través de los cuales se realiza la circulación de los flujos monetarios de la economía.

Vamos a distribuir en la Comisión una copia del material sobre el que trabajaremos.

En la primera parte del material lo que hacemos es reproducir la definición del Sistema Nacional de Pagos que consta en el proyecto. Se trata de la "red de mecanismos y procesos institucionales e infraestructura del país, utilizados para adquirir y transferir derechos en forma de obligaciones de un banco comercial o del Banco Central".

El Sistema de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores está definido como "el conjunto de instrumentos, procedimientos y reglas establecidos para la transferencia de fondos y valores entre los participantes directos e indirectos y eventualmente un agente de liquidación, una cámara de compensación o una contraparte central, con normas comunes para la ejecución de aquellas órdenes de transferencia, que sean cursadas por dichos participantes..."

Es decir que estamos hablando de los dos componentes centrales del Sistema de Pagos entendido de manera amplia y que, a nuestro entender, requería un marco legal, más allá de que como veremos más adelante el Banco Central, en su Carta Orgánica, ya tiene el mandato legal genérico para su rol de vigilancia sobre el Sistema de Pagos.

De todas maneras, creíamos que era necesario tener un marco legal más específico sobre el tema.

¿Por qué es importante que el Sistema de Pagos funcione de manera armónica, regulada y vigilada? En primer lugar, porque es parte de la infraestructura básica desde el punto de vista financiero en la medida en que facilita la ejecución de transacciones económicas; transacciones del sector real que tienen como contrapartidas las transferencias financieras; un sistema que opere de manera eficiente reduce los costos de transacción de la economía. Es un medio para promover la eficiencia de la economía al brindar garantías, al brindar seguridad en los procesos de intercambio con menores costos de transacción, además de operar como un canal para la administración de la política monetaria.

Estas serían las ventajas de tener un sistema de pagos normado, regulado y eficiente. Por otra parte, el sistema de pagos está asociado a un esquema en el cual pueden trasmitirse riesgos financieros entre las instituciones y los mercados. Desde este punto de vista, que el sistema de pagos al conformar, a su vez, un sistema pueda acarrear potenciales riesgos en materia de contagio de problemas en el sector financiero, etcétera, es lo que enfatiza más la necesidad de que opere de manera regulada, vigilada, según sus normas y reglas de funcionamiento.

Por lo tanto, se procura eficiencia para reducir costos de transacción en la economía y seguridad no solo para reducir costos de transacción sino garantizar que se puede mitigar la transmisión de riesgos financieros en la economía en su conjunto.

En la página siguiente nos referimos a la necesidad de este marco legal y hemos incluido un diagnóstico que ha sido compartido por algunos organismos internacionales que, de alguna manera, indican que el marco legal vigente implica solo un mandato general al Banco Central para la regulación y vigilancia del sistema de pagos, pero que requiere un marco legal más específico.

De cierta manera, la crisis que tuvimos en el sistema financiero, en el sistema bancario en particular en el año 2002, puso de manifiesto la necesidad de ser más riguroso y preciso en algunas definiciones, por las

carencias que tenía el funcionamiento del sistema de pagos. Por estas razones, el Banco Central se abocó a una revisión y modernización integral del sistema de pagos, del cual este marco legal específico es un pilar fundamental. Se refiere a la necesidad de reforzar la seguridad jurídica a nivel de las transacciones en la economía, de los procesos de liquidación, de los riesgos asumidos por los distintos agentes, en particular por el Banco Central en su relación con el sistema bancario. Pero, en última instancia, lo que está atrás de toda esta reglamentación, es la necesidad de protección de los usuarios finales, la protección de aquellos agentes no sofisticados que operan en el sistema financiero y que, de alguna manera, el regulador debe representar. A su vez, a los efectos del análisis y de la elaboración de este marco legal específico, se han tomado en cuenta las mejores prácticas a nivel internacional. Precisamente, la idea es aplicar los principios internacionales de sistemas de pagos generalmente aceptados.

En la lámina siguiente se enfatiza que este marco legal se ubica en el contexto de la reforma integral del sistema de pago, que tiene que ver no solamente con este marco legal específico, sino también con un desarrollo de la reglamentación a nivel del Banco Central del Uruguay. Este proceso involucra un plan de implementación que fue definido a principios del año pasado, que establece, precisamente, este diagnóstico, un plan de acción y un cronograma de implementación en el que, reitero, se identifica este proyecto de ley y, eventualmente, esta ley de sistema de pagos como una de las acciones prioritarias de esta reforma integral del sistema.

SEÑOR OROÑO.- Quisiera repasar cuál fue el camino seguido por el Banco para elaborar este proyecto de ley que los señores Diputados tienen delante y, de alguna manera, poner énfasis en los puntos que consideramos medulares y que están en la exposición de motivos que hicimos, que es bastante detallada, para que fuera, en lo posible, lo más didáctica posible. Estamos hablando de un tema bastante específico que es importante que se difunda de la mejor manera.

Nosotros empezamos trabajando en el seno del Banco Central del Uruguay con modelos de leyes modernas que incluyeran los temas que entendíamos debían estar contemplados en la nueva ley. En ese sentido, tomamos en cuenta las últimas leyes de pago aprobadas porque son jurisprudencia; la legislación comparada en cuanto a pagos es relativamente reciente. Tomamos la legislación de Australia, México y Brasil, pero también figuran en la lámina como antecedentes directos las que creíamos contemplaban en forma integral todos los temas que nosotros entendíamos imprescindibles: las directivas del Parlamento Europeo, y la ley española. Asimismo, hay legislación de origen sajón, de la cual tomamos una solución que se nos ocurre original y novedosa, que es la del patrimonio de afectación independiente, de la que después vamos a hablar un minuto más.

En la siguiente lámina queremos destacar el proceso de discusión, más allá de los contenidos, en el cual seguimos un proceso amplio en un doble sentido: en cuanto al alcance además de partir de los modelos a que hacíamos referencia y en cuanto a la legislación comparada y a las leyes en el mundo. Tuvimos un grupo original que trabajó en el Banco Central del Uruguay pero, inmediatamente se realizó una consulta al mercado. Dicha consulta al mercado, a los referentes, a los profesionales expertos en el sistema financiero especialmente abogados se canalizó de dos maneras: una, a través de un seminario, en el que el Banco transmite su visión sobre los diferentes puntos de la reforma, a la cual refería el economista Bergara y otra, a través de un panel en el que se expone el anteproyecto de ley que en ese momento en 2006 tenía el Banco. Se recurre a la opinión de destacados colegas abogados del mercado, lo que fueron insumos para seguir trabajando sobre el proyecto de ley. Hubo un trabajo largo pero profundo de discusión, en primer lugar, con los referentes profesionales del mercado, tanto a nivel del seminario de 2006, como, posteriormente, con contactos personales bilaterales, donde se profundizaron las cuestiones. De alguna manera, el Banco siempre tuvo la última palabra para lograr síntesis, inclusive, ante aportes válidos las famosas dos bibliotecas y tuvo que elegir uno.

El siguiente paso fue una consulta hacia afuera, nuevamente, en cuanto a referencias con expertos internacionales. Concretamente, el Banco contrató a un experto internacional en legislación de sistema de pagos que, de alguna manera, terminó de pulir la redacción del proyecto de ley. Finalmente, el Banco toma las decisiones en consulta con el Ministerio de Economía y Finanzas, y es lo que los señores Diputados tienen delante en este momento. Pero, entonces, destaco el proceso de discusión profunda y de difusión. Hay un proceso de discusión y de información previa al mercado, de manera que este proyecto de ley no lo sorprendiera, tuviera en cuenta sus opiniones y, de alguna manera, se le anticipara por dónde iba la visión del Banco en este sentido.

En la siguiente lámina queremos mencionar lo que para nosotros son los aspectos relevantes que incorpora el proyecto de ley. El primero que nos permitimos destacar es el de la irrevocabilidad y firmeza, el que está contemplado en el Capítulo II. Como decía el economista Bergara, estamos hablando de la búsqueda de certezas desde el punto de vista jurídico. Las turbulencias financieras del año 2002, de alguna manera, pusieron en evidencia las carencias. En cierta forma, se trata de blindar el sistema de pagos, de dar certeza como decía, de que no se haga una interpretación caso por caso y de que no haya que buscar jurisprudencia o se tenga que acudir a la vía judicial para resolver las cuestiones, sino que estén previstas las soluciones ante determinadas situaciones concursales o ante la insolvencia de alguno de los actores. En ese sentido, es complementario el concepto de patrimonio y afectación. Lo que establecemos en el proyecto es que una orden de pago aceptada, emitida por un ordenante, integra el patrimonio del sistema y deja de pertenecer al ordenante y a cualquiera de los intervinientes, ya sea el receptor de la orden de pago o su ejecutor, creándose un patrimonio diferente de cada uno de los participantes. Eso blinda al patrimonio y lo hace inmune, de alguna manera, de cualquiera de las peripecias que puedan surgir en los participantes una vez que la orden de pago fue emitida.

El tercer punto que destacamos, que es complementario de la irrevocabilidad de las órdenes de pago es decir que una orden de pago no puede ser revisada o revocada una vez emitida y aceptada por el sistema, refiere a las condiciones taxativas que la ley prevé de no aceptación; es decir, no se puede no aceptar una orden de pago por una causa que no sea la prevista en la ley.

Otro aspecto que destacamos es la función de vigilancia, que está contemplada en el Capítulo VII. Hablamos de un mandato general que recoge la Carta Orgánica por el cual el Banco puede tener injerencia en el sistema de pagos. Más allá de la mejora de la nueva Carta Orgánica, en este punto estamos dando un paso más, que es relevante: en el artículo 19 establecemos claramente lo que el Banco podrá hacer, para qué está facultado. En ese sentido, se delimita en los artículos siguientes cuál es el alcance y, particularmente, cuáles son las atribuciones, los objetivos de la función de vigilancia: la eficiencia, la transparencia, la protección de alguna manera, la competitividad y, finalmente, el respeto al cliente y al usuario final. El Banco, en ese marco, mediante esta explicitación de la función de vigilancia, podrá realizar un montón de roles, como la autorización de los agentes más relevantes, el registro de todos los participantes y el control, buscando cubrir todos esos roles. Estamos hablando de todo el sistema de pagos, no solo lo que implica la liquidación en el Banco Central; hablamos de las tarjetas de crédito, pagos minoristas, los cheques. Es decir, nos referimos a todo el sistema de pagos, no solo lo que se liquida en el Banco Central, sino al sistema de pagos en su conjunto, que tiene una importancia sistémica y una magnitud muy grande.

Por otra parte, el texto hace una inclusión muy importante y novedosa, aun en la legislación comparada: prevé la posibilidad de fiscalizar entidades que no integran el sistema, pero pueden generar riesgos o ineficiencias. Concretamente, estamos hablando de las redes de pago, que han tenido una importancia de una magnitud sistémica muy grande; en rigor y por definición, no integran el sistema de pagos, pero tienen un impacto muy grande en él.

Otro punto que nos permitimos destacar está contemplado en el Capítulo IV y refiere a las garantías, a la obligación de los participantes de constituir garantías bilaterales para sus operaciones concretas, pero, a su vez, también para las colectivas, que integren un fondo común, una garantía colectiva del sistema, de manera de blindar el sistema ante insolvencia, problemas de liquidez o concursos que puedan afectar a algunos de los participantes. Esa incorporación es muy importante, porque realmente genera continuidad y solidez a todo el sistema en la medida en que sabemos que las operaciones, por las garantías incluidas y por todos los instrumentos que estamos mencionando, van a ser cumplidas. Entonces, se genera una certeza en el cumplimiento y en la solidez del sistema.

Como complemento, estas garantías no solo son obligación, sino inembargables; tienen prioridad para la liquidación de las operaciones que están respaldando. Es decir que cualquier hecho superviniente de los participantes ajeno al sistema no generará que sean atacadas las garantías hasta tanto no se cumplan todas las obligaciones que esa garantía está respaldando. O sea, son inembargables y tienen prioridad de satisfacción a las operaciones que respaldan.

Por otro lado, se explicita cuáles son las garantías posibles; se habla de prenda y, por primera vez, se define la posibilidad de ofrecer como garantía una compra Repo, es decir, una venta de papeles con pacto de recompra a un precio conocido. La incorporación de la compra Repo, que no tiene una única definición en el proyecto

damos una definición exhaustiva, que no admite ambigüedades, hace a la ley moderna; hay pocas leyes que lo tienen. Se recoge la utilización de la compra Repo como una operación de garantía muy extendida a nivel mundial.

Finalmente, en el tema de las garantías es importante mencionar, como complemento para la robustez de este asunto, que las ejecuciones serán extrajudiciales y sumarias; se trata de instrumentos líquidos, de manera que ante el mero incumplimiento del participante que ofrece la garantía esa operación puede ser liquidada y contemplar al beneficiario que está esperando el pago en forma sumaria. Creemos que es muy relevante este complemento.

Queremos destacar tres o cuatro temas que la ley incorpora, que pensamos que son importantes.

En el Capítulo I, se establece, de alguna manera, el glosario del sistema de pagos, se limita la cancha, también buscando las certezas que mencionamos, se eliminan ambigüedades y se habla del alcance, expresando qué se entiende por sistema de pagos y definiciones. Eso es muy importante, porque los instrumentos financieros, los agentes, en los distintos países tienen diferentes roles o pueden tenerlos, y también diferentes alcances y definiciones. Nosotros estamos dando una definición de cuál es, para Uruguay, la definición de los participantes y de los instrumentos que vamos a mencionar, así como también de los integrantes que participan en el sistema.

El tema de los procesos concursales, que figura en el Capítulo III, también es relevante y genera certezas en ese punto. Un proceso concursal de uno de los participantes tiene valor o efecto a partir de la comunicación formal al sistema. Vale la pena apreciar eso; el inicio de un proceso concursal por ese hecho en sí no genera ningún efecto al sistema hasta que no se genere una comunicación formal al sistema. No se genera ambigüedad ni rumores; tiene que haber una comunicación, y eso es un antes y un después. No rige la "hora cero" de un proceso concursal; el tipo de comunicación será definida cuando se reglamente esta ley en acuerdo con la Suprema Corte de Justicia y el Banco Central. Para poner un énfasis final en este punto, no hay un efecto retroactivo que genere la comunicación sobre el sistema para hacer invalidar o echar hacia atrás alguna de las órdenes de pago legalmente emitidas en el sistema hasta que la comunicación de un proceso concursal haya ocurrido.

Los dos últimos puntos que me permito señalar refieren al reconocimiento de la compensación multilateral explícitamente definida en el proyecto de ley. Siempre existió la posibilidad de la compensación multilateral como medio de pago, pero generaba dudas; ahora está explícitamente reconocida. La compensación multilateral tiene una importancia clave en el manejo de la liquidez y en el sistema de pagos, hoy por hoy, en los cheques, pero también pensamos, en el futuro, para los pagos minoristas de bajo monto, con la creación de una cámara compensadora de bajo monto que estamos desarrollando, conocida en el mundo como ACH. O sea que ese reconocimiento de la compensación multilateral como medio de pago cancelatorio de obligaciones explícito, a nuestro juicio, es una incorporación relevante en el proyecto de ley.

Finalmente, en este proceso de búsqueda de certezas y modernización que el proyecto de ley pretende, se reconoce a título expreso, en el Capítulo VI, la validez de las órdenes de pago electrónicas y, a su vez, la equiparación de las firmas digitales con una firma autógrafa como medio de validar una orden de pago. De esa manera, también estamos dando un salto en cuanto a tecnología y a modernización, incluido a texto expreso en el proyecto de ley.

SEÑOR BERGARA.-Quiero decir dos cosas. La primera, muy puntual, se refiere a la necesidad de una corrección al texto en el literal U) del artículo 3º, en la medida en que al hablar de "procesos concursales" se refiere a los previstos en el ordenamiento jurídico uruguayo. Ahí se abre un paréntesis que detalla: concordatos, concurso civil, liquidación judicial y administrativa, moratoria y suspensión de actividades. Este proyecto de ley fue elaborado antes de que el Parlamento aprobara la Ley de Normas Concursales y Reorganización Empresarial en la que, de hecho, desaparecen estas figuras y a todo le pasamos a llamar "concursos", con lo cual el paréntesis del literal U) debería ser eliminado.

El último aspecto es más de carácter general y consiste en enfatizar el hecho de que, desde la perspectiva de la reforma y la modernización integral del sistema de pagos a efectos de reforzar la seguridad jurídica en el proceso de cancelación de valores, en el proceso del sistema de pagos y en el sistema financiero del Uruguay, el marco legal específico que se está proponiendo constituye un pilar fundamental de ese proceso integral.

Por lo tanto, con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas, desde el Banco Central respaldamos la necesidad de contar con este marco legal específico sobre el sistema de pagos en el país.

Quedamos a las órdenes para contestar las preguntas y los planteos de los señores Diputados.

(Diálogos)

SEÑOR ASTI.- En efecto, este es un tema que de alguna manera sí habíamos conversado previamente, cuando yo estaba preocupado por la protección del pago de salarios y jubilaciones, luego de superada la crisis de COFAC, y a eso apunta mi intervención.

En aquel momento, cuando planteábamos la posibilidad de generar certeza y seguridad para los pagos de salarios y jubilaciones que se hacían a través de instituciones bancarias en el caso de que estas pudieran llegar a tener algún problema en ese proceso de aceptación de la orden de pago, este Parlamento aprobó una ley que tenía algunos conceptos parciales de lo que hoy se toca generalmente. Ya en ese momento se nos anunciaba que se estaba trabajando sobre un proyecto de medios de pago, en el cual se iba a contemplar el tema de la certeza y la garantía de la protección de los pagos de salarios y pasividades a través de las instituciones bancarias cuando estas entraban en problemas de liquidación. De alguna manera se trataba de constituir algo similar a lo que es un patrimonio de afectación, a los efectos de liquidar rápidamente el pago de esos salarios sin esperar todo el proceso posterior.

Con respecto a ese tema en particular, ¿hay alguna modificación en esto que es general para todos los medios de pago y para todas las obligaciones que se contraen a partir de hacer una transferencia?

SEÑOR BERGARA.- No. Precisamente, de hecho, este marco general contempla y es consistente con esa intención. Por eso creo que la figura que bien detallaba el contador Oroño del patrimonio de afectación específico es relevante; enfatiza, reafirma, la posibilidad que se dio de manera ad hoc en su momento, cuando ocurrieron los problemas con COFAC, en un marco más general. Por lo tanto, es absolutamente consistente e integrante de la filosofía y de la letra de este proyecto de ley.

SEÑOR GONZÁLEZ ÁLVAREZ.- Actualmente existe lo que se denomina la Cámara Compensadora de Cheques, que es solo para cheques. Ahora, ¿qué es lo que se va a hacer? ¿Se va a crear otra unidad que tratará de controlar y compensar otros medios de pago, o la Cámara Compensadora de Cheques se va a meter dentro de esta y va a ser todo lo mismo?

Acá estamos frente a un proyecto de ley, pero yo no veo en su texto cómo va a funcionar esto. No sé si va a ser una unidad que va a crear el Banco Central, si va a ser independiente, si va a tener veintitrés gerentes y setenta y ocho ayudantes. Esa parte no la sé. Tampoco sé si la Cámara Compensadora de Cheques se va a meter acá adentro o va a seguir de manera independiente. Esta es una pregunta sobre el funcionamiento.

Por otra parte, ¿va a ser obligación de todos los medios de pago o de todo aquello que circule ir acá, o van a poder actuar por fuera, como lo hacen actualmente?

SEÑOR BERGARA.- Como decíamos en la presentación, este marco legal específico, donde se detallan definiciones, principios y algunos aspectos que refuerzan la seguridad jurídica del funcionamiento del sistema, es parte integral de un proceso de reforma y modernización del sistema de pagos que incluye otros elementos de implementación y organización de funcionamiento. La pregunta del señor Diputado González Álvarez nos permite, por lo menos en un pantallazo rápido, ir a algunos detalles del aspecto más general del proyecto de modernización del sistema de pagos, para lo cual solicito que el contador Oroño pueda intervenir.

SEÑOR OROÑO.- Si entendí bien, una de las preguntas se refiere a cuál es la unidad o el organigrama, es decir, cómo el Banco va a ejecutar lo que el proyecto de ley está previendo.

Efectivamente, se ha creado un Área de Sistema de Pagos que hasta ayer no existía, porque en lo que refiere a los pagos el hasta hace unos años el rol del Banco Central era tradicionalmente más instrumental, más de asegurar la liquidación de todos los participantes los bancos, en particular en las cuentas del Banco Central.

Era un rol de administrador del sistema, más operativo. Al crearse un Área de Sistema de Pagos ese rol se mantiene, se refuerza, pero se crea algo nuevo, que estamos mencionando acá, con la función de vigilancia de todo el sistema: un departamento de control y supervisión, que tiene contacto con la supervisión del sistema financiero, pero es diferente. Apunta a la operativa en pagos y no a los agentes, y también controla el propio sistema de liquidación que tiene el Banco Central. Es decir, hay una cierta oposición de intereses.

Quiere decir que en cuanto al organigrama se crea un departamento de normativa y vigilancia dentro del Banco Central, que ya existe.

El otro punto que planteaba el señor Diputado refiere a cuál sería el rol del actual Clearing, cómo se vincula y si se incluye en una futura nueva cámara de compensación.

En primer lugar, hay que tener en claro que la liquidación de cheques es una función que ejecuta el Banco Central, está en el organismo. Lo que ha sucedido es que se ha tercerizado la operativa, la captación de los cheques, la propia cámara de intercambio físico, en BEVSA, que es la que la realiza actualmente. Eso se mantiene en estos términos.

Nosotros mencionábamos la posibilidad de que hubiera una nueva cámara de compensación electrónica no de cheques de bajo monto, que incluya, por ejemplo, los salarios. Una pequeña digresión: tenemos un proyecto concreto dirigido a los pagos del Gobierno, mediante el cual pensamos mejorarlos y modernizarlos, utilizando como agente de liquidación en tiempo diferido, en forma neta una cámara de compensación nueva que estamos buscando que sea creada en el mercado. Si eso no ocurriera, como hemos visualizado que es imprescindible que exista, por un tema de eficiencia, pensamos que lo podría hacer el Banco Central.

En definitiva, para contestar la pregunta, son agentes diferentes, sombreros diferentes, por decirlo de otra manera.

En cuanto al último punto que es muy importante en el sentido de si existe una obligación de liquidar en el Banco Central o pasar por el Banco de alguna manera, debo decir que no, no es tal. Hoy por hoy, en el campo minorista, ya se liquida en el Banco Central lo que se llama el alto monto, el alto valor, que básicamente es el que se origina en el sistema financiero a través de los bancos.

Lo que sucede aquí es que estamos yendo hacia el bajo monto, hacia el mercado minorista que tradicionalmente el Banco no captaba, no vigilaba por la importancia que el mismo tiene, y diagnosticamos que, en función de su cuantía, de su impacto sistémico, debiera liquidar finalmente en el Banco Central, como objetivo o ideal. Estoy pensando en las tarjetas de crédito más importantes, que hoy no liquidan en el Banco Central, y debieran hacerlo por un tema de garantías, de contención de riesgo. Pero no es obligatorio que todos los participantes del sistema minorista tengan una liquidación o pasen por el Banco Central. Lo que sí estamos diciendo es que el Banco va a ir a todos. No se ha mencionado pero también el de las remesas es un mundo de un gran crecimiento, de informalidad, de poca transparencia, donde el usuario final paga costos altísimos. Nosotros estamos identificando ya está previsto en la Carta Orgánica y estamos trabajando a nivel de pagos en coordinación con la Supervisión de bancos. El mundo de las remesas también es un mundo minorista que tiene una peculiaridad, y no necesariamente debiera liquidar en el Banco Central, pero sí queremos saber qué es lo que ocurre y tratar de incidir para que sea lo más eficiente posible.

SEÑOR GONZÁLEZ ÁLVAREZ.- Supongamos porque son las cosas que más le interesan a la gente que alguien tiene un crédito contra el Estado un proveedor, una liquidación de impuestos o lo que sea, ¿esa persona puede ir a esta institución y ustedes obligan a la otra a que haga la compensación? ¿O si la otra parte le dice: “No, yo no entro en este negocio” el individuo se queda con su documento como hasta el día de hoy? Si yo voy con el documento que tengo al Banco Central y le digo: “Mire, yo tengo esto y quiero que se me compense una deuda que tengo en equis lugar”, ¿ustedes lo van a hacer o no? Es una duda que tengo, ya que no se desprende de la letra del proyecto de ley.

SEÑOR OROÑO.- No; no es ese el rol que tiene el Banco. En ese mundo minorista del negocio hay una vía judicial y una manera de laudar. El enfoque de pagos, con su respaldo legal y de tecnología, apunta a la liquidación de operaciones, pero no a este tipo de resolución de litigios.

SEÑOR PRESIDENTE.- El contador Oroño, en su exposición, habló de que luego iba a desarrollar un elemento que habían tomado de la literatura anglosajona. ¿Lo hizo?

SEÑOR OROÑO.- Creo que lo mencioné, pero quizás no suficientemente. Es el concepto de patrimonio de afectación independiente. Nos referimos a un concepto que tampoco es novedoso en una ley de pagos y fue una decisión que, obviamente, tomaron el doctor Artecona y el área jurídica del Banco, por este tema de la doble biblioteca. Es una solución que no es original en el mundo jurídico. De hecho, ha mostrado su bondad en los fideicomisos y en los fondos de inversión. Concretamente, en la crisis de 2002, las AFAP, gracias a esta resolución de separar el patrimonio del participante del de los ahorristas en este caso, los futuros jubilados, esos fondos no fueron tocados más allá de algún problema que tuvieron algunos de los participantes en esa eventualidad. Esa es la solución que estamos creando, es decir que a partir de una orden de pago aceptada, se genera una individualidad, una separación de ese fondo, que el único fin que tiene es cumplir con la orden de pago, cualquiera sean los percances que ocurran, una vez que esa aceptación haya ocurrido en cualquiera de los participantes, es decir, el ordenante mismo, luego de enviar la orden, o el receptor, es decir, una cámara de compensación, el ejecutor, el liquidador, el banco intermediario que tenga algún problema.

Esto pasó en 2002; no estamos haciendo ciencia ficción. ¿Qué pasaba si caía un banco que había recibido oportunamente una orden de pago? ¿Quién cubría esa transferencia? ¿Integraba el fondo de la quiebra? Eran dudas legítimas; se generaba un estudio de casos, una vía judicial lenta, donde se estudiaban las soluciones caso a caso. Con esta solución estamos tratando de eliminar esa incertidumbre, esa ambigüedad. Vayamos a una casuística concreta: si pasa una orden de pago, en una hora, y ocurre que cayó en quiebra un banco y el Banco Central intervino esa institución, esos fondos no van a integrar la quiebra. Creemos que es muy relevante esa certeza en casos que, obviamente, se ponen en evidencia en el estrés de una crisis.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de los representantes del Banco Central.

(Se retira de Sala la delegación del Banco Central del Uruguay)

(Ingresan a Sala el Presidente del Instituto Nacional de Carnes, doctor Alfredo Fratti, y la doctora Ana María Amorín).

—— Continuando con su trabajo, la Comisión tiene mucho gusto en recibir al Presidente del Instituto Nacional de Carnes, doctor Alfredo Fratti, y a la doctora Ana María Amorín, para referirse al proyecto de ley que faculta al Instituto a conceder quitas y a reducir recargos e intereses por mora para facilitar el cobro de multas.

SEÑOR FRATTI.- En primer lugar, quiero agradecer que nos hayan recibido.

A instancias del Tribunal de Cuentas, el Instituto envió entre setenta y ocho y ochenta y cuatro carpetas de deudores a lo que se llama una baja contable, debido al tiempo que había transcurrido. Después, tenemos una cantidad de deudores, no importante en el monto, pero sí en el número, cuya recuperación en el tiempo ha sido bastante difícil. Sólo para dar una idea, de un total de 9.529 multas aplicadas en el período 1984-2008, 2.122 no han sido pagadas, lo que representa un 22%. Del total de las 2.122 multas impagas, 1.800, el 84%, fueron remitidas a la Dirección de Asuntos Legales, habiendo culminado los trámites judiciales sin haberse obtenido su cobro; 215 se encuentran radicadas en la Dirección de Administración y Finanzas, y 105 en la Dirección de Asuntos Legales.

Para dar un ejemplo de los montos, una multa del año 1991 que era de 14 UR o $ 147, hoy es de 36 UR y $ 13.660; una multa de 2008 que era de 10 UR o $ 3.000, hoy, transcurrido un año, es de 15 UR, casi $ 6.000.

El componente que más nos preocupa es el de una cantidad de situaciones que hemos palpado, sobre todo con gente del interior y que tiene que ver con el paso del tiempo. Como saben, allí hay negocios de gente que no tiene mucho que ver con el rubro, que hace faenas clandestinas, pero sobre todo en el rubro carnicería la mayoría son autoempleos y, muchas veces, muere el dueño de la carnicería o cierra por equis motivos, sin haber podido pagar la multa, y como esto crece con el tiempo, se hace impagable y se transforma en un problema familiar. Por ejemplo, tenemos el caso de una carnicería de Santa Clara que hace como diez años

que no funciona porque murió el propietario y los herederos son gente pobre, que vive en ranchos, y no pueden hacer la división de bienes porque no pueden pagar la multa. Si bien es verdad que el INAC tiene embargos genéricos, no específicos, o sea que no hay remate de los bienes, de cualquier manera quedan trabadas las futuras operaciones.

Entonces, dado el comportamiento que ha tenido esto y la situación del Instituto, nos parece que deberíamos hacer un ajuste importante en el cobro para estimular el pago contado. Nosotros damos muchísimas facilidades, pero en empresas que no tienen demasiado giro importa más el monto que las facilidades. Esa es la verdad. Usted les puede dar diez años para pagar, pero si el giro no es importante, con lo que crece la multa en el transcurso del tiempo, no hay forma. El INAC no tiene facultades más que para actuar sobre la multa, no sobre la mora.

SEÑORA AMORÍN.- Quiero destacar que tanto el interés del 1% mensual como el recargo del 50% de la multa una vez que se hace efectiva la intimación, son recargos e intereses legales, por lo cual el Instituto no puede hacer una quita por sí, sin el amparo de una ley. Lo que sí podría hacer el Instituto en el futuro, porque las multas ya fueron aplicadas y, en definitiva, son resoluciones firmes sería un abatimiento, porque tiene un rango de discrecionalidad muy grande: la ley le otorga de 10.000 UR y 15.000 UR. Y obviamente, amparados en el Decreto Nº 42/92 traje una copia de las normas, tanto del Decreto Ley de INAC como del Decreto Nº 42, de 1992, al aplicar ese amplio margen de discrecionalidad se tiene en cuenta porque el decreto así lo prevé la importancia de la infracción, cuál fue el bien jurídico tutelado que se vulneró, la capacidad económica. No es lo mismo aplicar una multa a un pequeño carnicero o a un señor que faenó en el medio del campo que multar a un establecimiento como una planta de faena. De hecho, la única vez que se aplicó una multa que rozó el límite de las 15.000 UR no durante la Administración del doctor Fratti, aunque sí se ganaron los juicios durante su gestión fue a una planta de faena, antes de la instalación de las cajas negras, que volcaba carne al mercado sin documentar. Y no fue un solo expediente sino dos, con diferencias grandes y en un período prolongado en el tiempo. Es decir que hay un solo antecedente de una multa altísima. Las demás multas, siendo graves, rozan las 50 UR.

SEÑOR FRATTI.- Quería agregar que actualmente no hay ninguna empresa de envergadura de la industria frigorífica, mataderos ni ese tipo de casos que sea deudora del Instituto. La gran mayoría son infracciones; algunas de faena clandestina y otras de establecimientos. Lo que más nos preocupa es que queda trabada una situación y a veces aunque se quiera saldar no se puede. Conocemos un par de casos en los que estaban dispuestos a pagar; sabían que la multa era de $ 50.000 o $ 60.000, fueron con la plata pero se encontraron con que ahora era de $ 140.000. Entonces, por la vía de los hechos, para las pequeñas empresas a las que me refiero básicamente los carniceros, que es con quienes más contacto tenemos las multas se vuelven impagables. No es que sean exageradas sino que en negocios de poco giro por equis motivo a veces no se pagan, por lo que se transforman, ya que el recargo es de un 50% anual más el 1% de interés mensual; entonces, si pasan cuatro o cinco años, ya son imposibles de pagar. Por eso tratamos de impulsar que desde el Poder Ejecutivo se enviara al Parlamento el tratamiento de este tema. Creo que habíamos pedido seis meses, acá se habla de ciento veinte días pero eso no hace a la cosa. Habría una diferencia del 50% por pago contado y de un 30% por pago con facilidades. La idea es que se estimule el pago contado porque el Instituto tiene recursos distraídos en esto; de lo contrario podemos terminar en el camino que ya conocemos, mandando estas deudas como baja contable, porque solo viendo los montos sabemos que no se pueden cobrar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha sido muy clara la exposición de la delegación. La versión taquigráfica va a integrar la discusión del tema; suponemos que en los próximos días habrá novedades al respecto.

Agradecemos su presencia y quedamos a las órdenes.

Se levanta la reunión.